

平成22年(行ス)第8号 文書提出命令に対する抗告事件

(原審：奈良地方裁判所平成21年(行ク)第2号)

(基本事件：奈良地方裁判所平成19年(行ウ)第20号)

決 定

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 原決定を次のとおり変更する。
- 2 相手方らの本件文書提出命令の申立てをいずれも却下する。

理 由

第1 抗告人らの抗告の趣旨及び理由

1 抗告の趣旨

主文同旨

2 抗告の理由

- (1) 相手方らの本件文書提出命令申立ては、抗告人らの平成18年度の政務調査費の支出が、奈良県政務調査費の交付に関する条例（平成20年奈良県条例第48号による改正前の条例，以下「本条例」という。）9条，奈良県政務調査費の交付に関する規程（平成20年奈良県議会規程第4号による改正前の規程，以下「本規程」という。）5条別表第1及び第2の定める使途基準（以下「本件使途基準」という。）に適合しない違法な支出であることを立証するために、抗告人らの所持する平成18年度奈良県政務調査費の支出についての会計帳簿及び領収証その他の証拠書類等（以下「本件各文書」という。）の提出を求めたものである。
- (2) 原決定は、相手方らの申立てを基本的に認め、本件各文書のうち、調査研究に協力した公務員以外の第三者の氏名、肩書及び住所等の当該第三者が識別される記載部分を除く文書の提出を抗告人らに命じた。
- (3) しかしながら、相手方の本件文書提出命令申立ては、以下のとおりいずれ

も理由がなく、全部却下すべきものである。

ア 証拠としての必要性がないこと

基本事件における相手方の主張は、抗告人らの政務調査費の支出が違法であるというのであるが、その主張には何ら具体的な裏付けがない。すなわち、相手方らの主張によっても、収支報告書の支出内容の記載からは、実際の支出内容が本件用途基準に適合しているか否か確認できないというのである。結局、相手方らの主張は、本条例及び本規程が支出内容を具体的に判断できる本件各文書の提示を義務付けていないことが違法であるということに帰着する。そうとすれば、争点はそのような制度設計が違法か否かであるから、個別の支出内容を示す本件各文書の証拠調べの必要性がないことは明らかである。

イ 本件各文書は専ら文書の所持者の利用に供するための文書であること

(ア) 原決定は、議長が収支報告書についての調査権限を有するところ、本規程が会派の政務調査費経理責任者又は議員に会計帳簿の調整や証拠書類等の整理保管及びこれらの5年間の保存を義務付けているのは、議長が調査するに当たり、本件各文書を経理責任者又は議員から提出を受け、これを調査することが予定されているためであると判断した上、そのことを根拠に本件各文書は「専ら内部の者の利用に供する目的で作成され、外部の者に開示することが予定されていない文書」に当たるということとはできないと判断した。しかし、そこで、原決定が引用している最高裁平成17年11月10日第一小法廷決定（民集59巻9号2503頁）は、「本件要綱上、議長は収支状況報告書の内容を検査するに当たり必要がある場合は会派の代表者に対して証拠書類等の資料の提示を求めることができる」とされている。この証拠書類等の資料に調査報告書が当たる場合があるとしても、それは、例外的に、議長の求めに従い、議長に対してのみ提示されるにすぎないから、先に説示した調査報告書の性質、

作成目的等を左右するものではない。」と判示しているのであって、原決定と逆の結論を導いている。

- (イ) 本件各文書が民訴法220条4号ニ所定の「専ら文書の所持者の利用に供するための文書」に当たるか否かは、作成根拠となった本条例や本規程（以下「本条例等」という。）がどのように定めているかという一般的類型的観点から判断されなければならない。

すなわち、本条例等によって、政務調査費の支出に関しては、収支報告書の議長への提出が義務付けられ、何人もこれを閲覧できるとされている一方、本件各文書については、各会派又は議員に作成・保存等の義務は定められているが、収支報告書への添付など外部への開示は全く予定されていないのである。いうまでもなく、本件各文書についても公開した方が、政務調査費の透明性を徹底することになるが、本条例等は敢えてこれを非公開にしているのである。その趣旨は、本件各文書が一般的に公開されると、調査研究に協力などした者の氏名が判明して、調査研究への協力が得られなくなったり、協力者のプライバシー侵害が生じたり、ひいては調査研究自体が執行機関や他の会派等の干渉によって阻害されるおそれがあり、そのような事態を招くと、議会の審議能力を強化し、議員の調査研究活動の基盤の充実を図るという政務調査費制度の趣旨に著しく反することになるというものである。原決定が、本件各文書のうち、調査研究に協力した第三者が識別される記載部分を除いて提出を命じたこと自体、開示したことによって所持者の側に看過しがたい不利益が生じるおそれがあることを示しているが、これは第三者が識別される部分に限られるものではない。

ウ 本条例等の趣旨

前記のように、政務調査費の支出の透明性と政務調査費制度の趣旨を損なわない形での支出報告については、その双方を満足させることは困難で

あって、本条例等はそのために、収支報告書作成・提出義務、本件各文書の整理保管義務、議長の調査権、収支報告書の閲覧等によって政務調査費の透明性を担保し、それを超える部分については住民の政治的判断に任せることとしたものである。

したがって、議長が本件用途基準に合致しないと判断した場合においても、議長にはその支出について返還を命じる権限は付与されておらず、議長の調査権限はそもそも限定されたものにとどまる。

それにもかかわらず、裁判所が文書提出命令によって本件各文書の提出を命じるとすれば、それは本条例等の趣旨に反し、司法による議会の権限の侵害として許されないというべきである。

第2 相手方の反論

1 憲法と条例との関係

原告人らは、証拠としての必要性がないことと本件各文書を公開することは調査研究への阻害に当たるなどと主張する。しかし、これらの主張は、法律や条例の規定によって憲法の要請を排斥しようとするもので、憲法と条例との上下関係を見逃した主張である。地方自治において、政務調査費の支出や管理が適正に行われているかどうかを住民が直接監視し、判断できることは不可欠である。これは憲法上の要請であるから、本条例等における各規定の解釈に当たっては、このような住民自治の理念に基づいて解釈する必要がある。住民自治を制限するような解釈が認められるのは、住民自治を制限してもより重要な価値が得られる場合でなければならない。しかし、会派や議員の政務調査活動にはこのような価値は見出せない。

2 最高裁決定について

最高裁平成22年4月12日第二小法廷決定(以下「平成22年最高裁決定」という。)は、本件と同様の事案について、政務調査費報告書及び領収書の文書提出命令の申立てを却下する旨の決定をした。しかし、同決定は先に述べた

憲法の理念を無視し、条例や規則の規定の文面に拘泥し、国民主権や地方自治の本旨たる住民自治の観点を完全に欠落させたものであり、民主主義に対する否定であって、到底支持し難い。

第3 当裁判所の判断

1 判断の概要

当裁判所は、本件各文書は民訴法220条4号ニ所定の「専ら文書の所持者の利用に供するための文書」に該当し、抗告人らはその提出義務を負うものではなく、相手方らの文書提出命令申立ては理由がなく、全部却下すべきものと判断する。

2 憲法の規定

相手方らは、憲法上の要請として、政務調査費の支出や管理が適正に行われているかどうかを住民が直接監視、判断できることが求められる旨主張するが、憲法92条ないし95条の地方自治に関する規定中に、住民が議会の議員に支給される政務調査費について、その支出内容を直接監視し、その適否について判断できる旨を定めた条文はないし、その他の条文を考慮しても、そのような規定は存在しない。したがって、本件文書提出命令申立てが認められるか否かは、本条例等の解釈によるべきことになる。

3 本条例等の規定

(1) 本条例は、次のように規定している。

9条 会派及び議員は、政務調査費を議長が別に定める使途基準に従い使用しなければならない。

10条1項 政務調査費の交付を受けた会派の代表者及び議員は、当該政務調査費に係る収入及び支出の報告書（以下「収支報告書」という。）を、別に定める様式により年度終了の日の翌日から起算して30日以内に議長に提出しなければならない。

11条 議長は、政務調査費の適正な運用を期すため、前条の規定により収

支報告書が提出されたときは、必要に応じ調査を行うものとする。

13条1項 第10条各項の規定により提出された収支報告書は、これを受理した議長において、提出すべき期間の末日の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならない。

13条2項 何人も、議長に対し前項の収支報告書の閲覧を請求することができる。

(2) 本規程は、本条例を受けて、次のように規定している。

ア 5条において、議長の定める使途基準について、会派に係るもの及び議員に係るものについて、それぞれ別表1、別表2として規定している。

イ 6条1項において会派に係る収支報告書について、同2項において議員に係る収支報告書について、それぞれ様式を定めているが、その報告書の記載方法としては、調査研究費・研修費・会議費・資料作成費・資料購入費・広報費・事務所費・事務費・人件費の各項目毎に支出額を記入するというもので、備考欄は存在するものの、具体的な支出の内訳を記入する形式にはなっていない。

ウ 7条において、会派の政務調査費経理責任者及び議員が、政務調査費の支出について、①会計帳簿を調整しその内訳を明確にするとともに、②証拠書類等を整理保管し、③これらの書類を当該政務調査費の収支報告書の提出期間の末日の翌日から起算して5年を経過する日まで保存しなければならないと規定している。

(3) 本条例等によれば、政務調査費の交付を受けた会派又は議員は、所定の様式による収支報告書を所定の期間内に議長に提出することを要するが、その収支報告書の様式は、個々の支出の金額や支出先、支出目的等を明らかにしない概括的な記載のみで足りるとされている。また、議長は、政務調査費の適正な運用を期すため必要に応じ調査を行うものとされているが、その具体的な方法は特に規定されておらず、会派の政務調査費経理責任者及び議員に

対して調整・保管・保存義務を負わせている会計帳簿及び領収書等の提出を議長が求めることができるとの規定も存在しないし、議長が政務調査費の支出方法として適正でないと判断した場合の処理についても特段の規定はない。そして、政務調査費は、各会派及び議員が、各会派又は議員の独自の判断により、その必要とする調査研究活動に関して支出するものであるが、その支出先、支出内容を逐一公にしなければならないとすると、当該支出に関する調査研究活動の目的、内容等を推知され、その会派又は議員の活動に対して、執行機関や他の会派又は外部の諸団体等からの干渉妨害を受けるおそれが生ずるなど、調査研究活動の自由が妨げられ、議員の調査研究活動の基盤の充実という制度の趣旨、目的を損なうおそれがある。そこで、本条例等は、政務調査費の支出内容の透明化の要請については前記の内容の収支報告書の様式にとどめたもので、議長の調査に当たっても、各会派の政務調査費経理責任者や議員が自らの手元に保管している会計帳簿や領収書等に基づき説明義務を果たすのにとどまり、会計帳簿や証拠書類等を議長に提出することまで当然に予定されているものではないと理解することができる（平成22年最高裁決定参照）。これは、政務調査費の支出内容の透明化と自由活発な調査研究活動の確保という相対立する要素についての調和として、議会がその裁量権限に基づき自主的に決定したもので、憲法の定める国民主権・地方自治等に関する諸規定はこのような考えを否定するものではないというべきである。

- (4) そうすると、本条例等の下では、本件各文書は、専ら各会派又は議員が内部にとどめて利用すべき文書であることが予定されているものというべきであり、外部の者に開示することが予定されていない文書であると認められる。したがって、本件各文書は、民訴法220条4号ニ所定の「専ら文書の所持者の利用に供するための文書」に該当し、抗告人らはその提出義務を負うものではない。

4 結論

よって、抗告人らに対し本件各文書の提出を求める文書提出命令の申立ては理由がないからこれを全部却下すべきところ、同申立てが一部理由があるものとして本件各文書の一部提出を命じた原決定は相当ではないから、これを変更し、本件文書提出命令の申立てを却下することとし、主文のとおり決定する。

平成22年5月14日

大阪高等裁判所第4民事部

裁判長裁判官 一 宮 和 夫

裁判官 富 川 照 雄

裁判官 山 下 寛

これは謄本である。

平成22年5月14日

大阪高等裁判所

裁判所書記官 吉川 浩

